CHILD AND ELDERLY BENEFITS

Consultation Paper

January 1985

Canada

85-2596/

PREFACE

This document is designed to assist Canadians to participate in the consultative process on child and elderly benefit programs initiated in the November 8 economic statement.

Through it, I invite all interested parties, whether individual Canadians, organizations concerned with social policy, business, labour or provincial governments to consider how we can ensure greater fairness in the distribution of benefits from these programs without disturbing the universality of Family Allowances and the Old Age Security pension.

Those interested in commenting on the paper may make their views known to me or to the standing parliamentary committee on Health, Welfare and Social Affairs to which this document is being referred. The views expressed by Canadians in this process will be taken fully into account before program changes, if any, are implemented.

Jake Epp
Minister of National Health and Welfare

Contents

I	Why are Social Benefits Being Reviewed?	5
II	How the Present System Works	6
III	The Flexibility of Social Programs	7
IV	The Government's Current Approach to Reform	9
V	Options for Change	10
VI	Child Benefits Consultation Option	12
VII	The Consultation Process	14
VIII	Conclusion	15
	Annexes	16

I Why are Social Benefits Being Reviewed?

In the Economic and Fiscal Statement of November 8, 1984 and the accompanying paper entitled *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal*, which is often referred to as the Agenda Paper, the federal government outlined a series of key policy areas on which it desires to consult all Canadians, including consultations in the general area of social policy. The purpose of this document is to continue and to facilitate the process of consultation on the subjects of *child benefits* and *elderly benefits*.

The *Agenda Paper* introduced the process of consultation in the following way:

> "It is being increasingly suggested that a review of existing social programs is necessary to ensure that the government's social policies are sensitive to the continually changing needs of Canadian society.
>
> "The government agrees that a frank and open discussion is timely, and that there is considerable scope for improving and redesigning social programs based on the twin tests of social and fiscal responsibility. *Social responsibility* dictates that wherever possible, and to a greater extent than is the case today, scarce resources should be diverted first to those in greatest need. *Fiscal responsibility* suggests that the best income security is a job, and that government expenditures must be allocated to provide immediate employment opportunities and better ensure sustained income growth."

From the outset, the government wants to state again, as it has done a number of times in recent weeks, that in reviewing child and elderly benefits, the government's twin tests of social responsibility and fiscal flexibility will be guided by the following principles:

1. The concept of universality is a keystone of our social safety net. Its integrity must not and will not be called into question.
2. The concept of a means test to determine eligibility for selective benefit programs is not appropriate. Eligibility for these programs, such as the Child Tax Credit and the

Guaranteed Income Supplement, will continue to be determined on the basis of taxable income.

3. Any savings which may result from program changes will not be applied to a reduction of the deficit.

The objective of this paper and the discussion which will follow is to pursue, within the frame of reference created by these principles, questions about the design of child benefits and elderly benefits so as to determine how they should be maintained or changed to meet current needs. It is recognized that, with regard to some kinds of change which may be considered, effective implementation would require considerable time for adjustment. It is of course accepted that this consideration would be given full weight in decisions which may flow from the discussion.

II How the Present System Works

It should be stated at the outset that the government regards the present system as a good one, which is working well. The object of the present review is not to make radical changes in it, but to determine whether modifications or refinements can be identified which would make it work even better.

Child benefits and elderly benefits have evolved over many years and are composed of a mixture of tax provisions and direct payments to persons. Child benefits include Family Allowances, the child tax exemption and the Child Tax Credit. Elderly benefits are composed of Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement and the Spouse's Allowances programs, and two tax provisions — the age exemption and the pension income tax deduction. More complete descriptions of these programs are presented in Annexes A and B respectively, and their costs to the federal government are summarized in Annex C.

Family Allowances (currently $31.27 per month per child) and Old Age Security (currently $273.80 per month) are universal programs which are available to residents of Canada independent of the recipient's income. The benefits are taxable and are indexed to the cost of living. As taxable benefits, Family Allowances and Old Age Security are of greatest value to low-income recipients and of progressively lower value as income rises and becomes subject to taxation at higher marginal tax rates.

The refundable Child Tax Credit, the Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance program are selective

programs in which the level of benefits is determined according to family income. Above specified income thresholds assistance is phased out gradually. Thus these programs target assistance to low-income elderly persons and to low- and modest-income families with children.

The tax exemptions and deductions, i.e. the child tax exemption, the age exemption, and the pension income deduction, reduce taxable income and thus provide benefits in proportion to the applicable marginal tax rate in the taxpayer's highest tax bracket. They are therefore regressive, in that low-income persons receive little or no benefit from these provisions while greater benefits are received by those with higher incomes.

Child benefits currently received at selected income levels are shown in Table 1 appearing in Annex A. Similarly, the profile of benefits received by a single elderly person and a married elderly couple are displayed in Table 2 in Annex B.

III The Flexibility of Social Programs

The circumstances of families with children and of pensioners evolve continuously. The programs aimed at serving these groups in our society, however, cannot always adapt automatically to these changing circumstances. It is thus necessary, from time to time, to re-assess these programs in order to define new directions which are sensitive to current requirements of all Canadians. The present review is not the first to have taken place. Indeed, over time, there has been a constant and conscious attempt to ensure that the child and elderly benefits programs remain in line with objectives which Canadians support.

Since their introduction, both of these benefits programs have been altered on many occasions. Complete chronologies of the important changes are included in Annexes A and B. While program enrichments have been the general rule, other changes, particularly when the country has been faced with resource constraints, have included reallocation between program components and even program reductions. Examples include the de-indexing of Family Allowances in 1976, the reduction of Family Allowances in 1979 coupled with the implementation of the Child Tax Credit, the 6&5 program (which limited indexing of both Family Allowances and Old Age Security while protecting those in greatest need), and the 1983 budget initiatives which froze the child tax exemption and the point

at which the Child Tax Credit begins to decline, and maintained the value of the credit at an enriched level to compensate low and middle income families.

The most recent change to the elderly benefits programs was announced in the Economic Statement of November 8, 1984. The government announced its intention to extend the Spouse's Allowance to widows and widowers between the ages of 60 and 64, starting in the fall of 1985. This will benefit an additional 85,000 Canadians and will cost slightly less than $200 million in 1985-86.

The existing pattern of child benefits has prompted questions by various groups about the fairness of the programs, as suggested in the Agenda Paper. For example, the child tax exemption involves a substantial cost in revenue foregone; in the face of other pressing social needs, including family violence and the plight of single parents, is it fair to retain it in its present form when it is of little assistance to low-income families? Is it fair to provide benefits of more than $500 per child to families with income in excess of $45,000 per year, as can be seen in Table 1 in Annex A? Should families in the $20,000 — $30,000 range receive larger benefits than those with incomes below $10,000, as they do now? Should the Child Tax Credit be increased and be more directly targetted to lower income groups?

It is possible to speculate in the same way on whether fairness in the distribution of *elderly benefits*, which already reflects a commitment to providing more for those in greatest need, could be further strengthened. However, changes in this area should be approached with caution, for two reasons. First, proposals for some redirection of benefits now available to high income pensioners, designed to improve benefits for those in greater need, should not unduly penalize those who have taken prudent initiatives to save for their retirement. Secondly, those who have not yet reached retirement should be able, in connection with any changes which may later apply to them, to adjust their patterns of saving or other plans, and this requires that changes in this area be phased in over a considerable period of time.

IV The Government's Current Approach to Reform

Since the publication of the Agenda Paper, there has been considerable public discussion of these and other similar approaches. Reviewing the various suggestions in the light of the principles enunciated at the outset of this paper, the government has come to a number of conclusions bearing upon, and limiting to some degree, the range of choice available. These conclusions, which in the government's view should guide the consideration of particular options for change in the child and elderly benefits programs, are as follows:

- The foundation of both these systems is their universal base payment — in the case of child benefits, the Family Allowance; in the case of elderly benefits, the Old Age Security pension.
- The concept of a universal base payment which is taxable, and thus varies its after-tax benefits progressively (i.e. the higher the income, the lower the net benefit), is a sound one and should not be disturbed.
- A special surtax on Old Age Security payments to recover more of the benefit paid to upper income pensioners would seriously disrupt our retirement income system, both for current pensioners and those now planning for retirement, and would unduly penalize those most affected by reason of retirement income resulting from private savings in earlier years.
- A special surtax on Family Allowances paid to upper income families would not entail so great an adjustment, or involve so much of a disruption to those now raising children or planning to do so, and thus should not be arbitrarily excluded from consideration in the review process as part of a reform package.
- The various tax exemptions and deductions are the most regressive components of the existing system and are, therefore, those deserving most careful scrutiny in examining the existing system.
- Changes in these programs which may result from this review should improve benefits for those most in need.

- Any net savings which may then remain, whether resulting from reductions in expenditure or additional revenues, should be applied to other priority concerns in the social affairs envelope. No such savings should be transferred to deficit reduction.
- No further expenditures additional to those already budgetted will be undertaken in 1985-86, on programs to provide social benefits, except where these can be funded by reallocating resources already committed for programs in the social field.
- Within the frame of reference provided by the foregoing guidelines, the government is prepared to consider suggestions brought forward in the consultative process on all other matters relating to these programs, including levels of income and family situations where the total net benefits might be raised or lowered, the mechanisms by which such changes might be implemented and the timing of their introduction.

V Options for Change

Clearly any reasonable option for change in either child benefits or elderly benefits must involve a change in more than one component of the "package" concerned. As a result, the theoretical options which can be advanced for discussion purposes are very numerous and, in some cases, quite complicated. In order to facilitate a relatively focussed but nonetheless open and constructive discussion of the issues and possibilities, the government has decided to put forward, for purposes of consultation, an optional model for the reform of child benefits and an alternative option reflecting somewhat different considerations.

The first is a relatively simple illustrative option, incorporating features for which there appears to be a fair degree of popular support. Examination of the practical results of adopting that option will show, however, that it has certain unexpected and perhaps undesirable consequences. Accordingly an alternative option is also presented, rather more complex and perhaps superficially less attractive, but the practical results of which may be found to conform more closely with what the public would wish to see emerge from this review.

After careful consideration, the government has decided not to put forward a consultation option for the reform of elderly benefits. One reason for this is that the universal payment component of

elderly benefits constitutes a much larger portion of the "package" than in the case of child benefits, and accordingly the regressivity associated with some of the tax components is relatively much less significant. In the government's view no change is required in the Old Age Security/Guaranteed Income Supplement payments system.

In the Throne Speech of last November 5, the government committed itself to enter discussions with the provinces aimed at a comprehensive overhaul of the Canadian pension system, including such matters as portability, vesting, survivors' benefits, and pension coverage of women. The passage in question stated that an important element in this approach would be the consideration of measures designed to encourage Canadians to save for their retirement. Those discussions, it is expected, will range over the whole broad field of retirement income from all sources, not limited to the government programs to provide benefits for the elderly which have been examined in this paper. Other relevant sources of retirement income are benefits under contributory pension plans both governmental and private, and income from the many forms of private savings including registered retirement savings plans and various kinds of annuities. Consideration in this way of the reform of our national pension system will provide a suitably broad context in which to consider possible changes in the tax provisions affecting the elderly, provisions which relate to income from the wide range of sources indicated.

While not proposing changes at this time in the elderly benefits system, the government invites proposals and comments regarding the age exemption and the pension income deduction in the elderly benefits system to assist it in its formulation of policy on comprehensive reform of the retirement income system.

The considerations relating to change in the present system, and the models of possible change mentioned above, are intended to assist in the public's consideration of the principles involved and of the avenues for improving the fairness and effectiveness of the programs; it is hoped that thereby they will contribute usefully to the process of consultation. They do not constitute specific proposals for change endorsed by the government. Changes which may be adopted in the light of this consultation are likely to differ from the models, and their form will in fact depend upon the views of Canadians as expressed through the consultative process. Views which may be expressed in response to this paper will therefore be very important in the further development of these programs.

VI Child Benefits

Consultation Option

As mentioned earlier in the paper, proposals for change in the child benefit system have focussed on the child tax exemption. A reform to the system could be implemented involving the elimination of this exemption, an increase in the Child Tax Credit from the current $367 a child to $595 a child to protect low income families, and a reduction in the level of net family income where the credit begins to be reduced from $26,330 to $20,500.

Such an option would be consistent with the principles and conclusions stated earlier in the paper. It would provide additional benefits to the lowest income families with children, would retain universality, and would result in a fairer distribution of benefits from the system as a whole. Some modest savings to the federal government, estimated at $80 million, would remain for other priority concerns in the social envelope. Details of the impact of this option can be found in Annex D.

However, this option also has unintended consequences. For a one-earner, two-child family, total benefits would be reduced compared to the existing system at a family income of approximately $23,000, and at a family income of $30,000 the reduction would be substantial at $322. These consequences result because the elimination of the exemption produces $330 million in additional tax revenue to the provinces, an amount which is transferred from families with children and is not available for redistribution.

An alternative approach, which would significantly improve the outcome for families in the middle income range between $20,000 and $40,000 of family income, can be designed. It could involve, for example, the reduction of the child tax exemption to $240 from $710 per child, the reduction of the Family Allowance from $31.27 per month per child to $20 per month per child, an increase in the Child Tax Credit to $610 per child from $367 per child and a reduction in the level of net family income where the credit begins to be reduced from $26,330 to $25,000. This would result in additional tax revenue of $130 million for the federal government and $150 million for provincial governments. Details of the impact of this alternative option can be found in Annex E.

This option would also put additional benefits in the hands of the lowest income families with children. It too would retain universality and result in a fairer distribution of benefits from the

system as a whole. The savings at the federal level are somewhat greater than in the first option, while the additional tax revenues for the provinces would be reduced.

It might be supposed that the reduction in Family Allowances in this model would cause hardship. For lower income families, however, exactly the opposite is true, because of the increase in the Child Tax Credit. For the 265,000 families with dependent children and income below $10,000, there would be an average net increase of $175 annually over the current level of benefits. For the 565,000 families in the income range of $10,000 to $20,000 the average net increase would be $130, and for the 640,000 families in the $20,000 to $30,000 range it would be $65. Above a family income level of $30,000, on the other hand, there are some 1.8 million families who would see their average net benefits reduced, by $120 at the lower end of the scale and by $375 above $50,000 of income.

The foregoing figures represent averages for all families with dependent children, including single parents and married couples with one or both parents earning income. A total of 1.7 million families would receive an average increase of $105. For single parents (mostly women) the effect of this model would be even more favourable; a total of 534,000 single parents with dependent children would receive an average increase of $164.

Both of these models yield a level of net savings to the federal government ($80 million in the first case, $130 million in the second) which is modest in relation to the total cost of more than $4 billion for child benefits, and less than what is likely to be required to fund other urgent social initiatives. At the same time, they would produce substantial windfall savings for the provinces ($330 million in the first case, $150 million in the second). This is principally because the diminished role of the child tax exemption in both cases (eliminated in the first, sharply reduced in the second) would result in large increases in tax revenue for both levels of government, but with much of the federal increase being re-allocated to offset losses and improve benefits for lower income families.

The federal government has already expressed its view that savings generated by changes in social programs should be applied to priority social objectives. In considering options which would result in windfall savings to the provinces, it would expect to discuss with them how this concept might apply with respect to such savings.

Other models can be developed, which would for example reduce or eliminate windfall savings to the provinces, or increase the net savings made available to the federal government for new social initiatives. Each would have its own associated consequences for the

distribution by income of the child benefits available to families. A difficult judgment may be required on the balance to be struck between the maintenance of existing benefits, the reallocation of funds to improve benefits provided by these programs to those most in need, and the freeing up of funds for other social programs.

Features which might be incorporated in such alternative approaches, consistent with the government's statement of the principles and conclusions underlying this review, could include a phased elimination of the child tax exemption above a set level of income combined with an increase in the Child Tax Credit, or the total elimination of the child tax exemption combined with an amalgamated Family Allowance and enriched Child Tax Credit.

While the government is prepared to consider any of these varied approaches to reform consistent with the principles and conclusions stated earlier, they raise a number of questions on which it is seeking the views of Canadians through the consultation process. At what level of family income is it appropriate for redistribution to begin to occur? Is it more important to maximize the increase in benefits to low income families with children or to protect as much as possible families in the middle income range? Should all federal savings be put back into the system for redistribution or should a portion be set aside for other priority concerns in the social affairs area? Would sharp increases in the Child Tax Credit make it desirable for this benefit to be paid more than once a year? Should program changes be designed to produce an impact on the provinces that is as neutral as possible? If not, how should the federal government approach the issue of net provincial gains and losses with the provinces?

VII The Consultation Process

Upon the tabling of this paper in the House of Commons it will be referred to the Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs. To assist the Committee in its deliberations, the Department of National Health and Welfare will be prepared to provide detailed analysis of the impact of additional reform proposals which the Committee may have occasion to consider. Groups and individuals wishing to do so may also make representations, personally or in writing, to the Minister of National Health and Welfare. The Standing Committee will be asked to present its report to the House on the issues raised in this paper by March 31, 1985.

VIII Conclusion

As part of the consultation process begun in the Economic and Fiscal Statement and accompanying Agenda Paper, this discussion paper has been prepared to foster an open and objective exchange of ideas about our child benefits and elderly benefits programs and their role in assisting Canadians. In approaching change, the government will be guided by the three commitments expressed at the outset of this paper. Those are: preserving the universality of Family Allowances and Old Age Security; retaining the use of income tests, and rejecting a means test, as the basis for determining eligibility for selective benefit programs; and applying any savings in program costs to pressing social objectives, including the protection of those in greatest need, rather than to deficit reduction.

Although the options presented in this document, and the possible variations of or alternatives to them which are identified, are consistent with these commitments, their real purpose is to focus discussion by displaying different possible approaches and their practical consequences. They are not intended as statements of preference, and the government will await the response of Canadians before coming to policy decisions. If changes are in fact decided, the option chosen is likely to differ somewhat from any of those outlined.

As the government carries through its consultation process over the coming weeks, it is hoped that Canadians will make known their views on these important issues.

ANNEX A

Description of Child Benefit Programs

Approximately 3.6 million families with children in Canada receive child benefits. This Annex describes the current design and operation of the child benefit programs and provides a chronology of how this system has evolved. The distribution of benefits is shown in Table 1.

Family Allowance

The federal Family Allowance is a universal program which provides monthly payments to all families with dependent children under age 18. Typically, benefits are delivered to the mother. The payments are taxable and are indexed annually to the cost of living. In 1985, Family Allowances are $31.27 per child per month with variations in this amount in two provinces, Quebec and Alberta.

Since Family Allowances are taxable, they provide tax revenues to the federal government and to the provinces which have tax collection agreements. Quebec collects its own provincial income taxes, and does not tax Family Allowances.

Child Tax Credit

The Child Tax Credit is a refundable, income-tested tax credit. In 1985, it will provide $367 per child in respect of the 1984 tax year to families with family income below $26,330. Benefits are reduced by $5 for every $100 of family income in excess of $26,330 so that, for a two-child family, benefits cease at about $41,000. The value of the credit is indexed annually, although the income at which benefits begin to be reduced is frozen at $26,330.

Since it is refundable, this tax credit provides an offset against federal taxes otherwise payable. When the value of the credit exceeds federal tax payable, the excess is paid directly to the tax filer. Benefits are delivered through the tax system in the form of a single payment made at tax-return time to the parent receiving the Family Allowance cheque. As it is a federal credit, it has no implications for provincial revenues.

Child Tax Exemption

The child tax exemption provides a deduction from income for tax purposes on behalf of a dependent child. The exemption is currently $710 for a child under 18 and is no longer indexed to the cost of living. The parent claiming the exemption must report Family Allowances as income. The original purpose of this provision was to provide fairness through the tax system for taxpayers with and without children.

The exemption not only reduces federal taxes payable but, because of the tax collection agreements with all provinces except Quebec, also reduces provincial taxes in those provinces.

Table 1

Child Benefits

Net Annual Benefits per Child (1984)*

Program	Income $10,000	$20,000	$30,000	$45,000	$80,000
Family Allowances (after taxes)	359	256	235	197	175
Child Tax Exemption	0	203	246	320	363
Child Tax Credit	343	343	303	0	0
Total Net Benefits	702	802	784	517	538

*Benefits received for one-earner two-child families residing in Ontario.

Together, these three programs constitute a package of assistance to families with children and may be referred to as the child benefits system. This system has evolved over time and has been importantly restructured over the last ten years in order to provide greater assistance to lower and middle-income families. A complete chronology of changes to child benefits follows.

1918

Child tax exemptions of $200 for each child under 16 were introduced.

1927
Exemption increased to $500 and extended to all children under 21.

1933
Exemption reduced to $400.

1942-1946
Exemptions abandoned in favour of non-refundable tax credit of $80 per child.

1945
The Family Allowance program was introduced. Benefits were payable to the mother in respect of children under 16. Benefits ranged from $5 to $8 per month depending on the age of the child and reduced benefits were paid in respect of the fifth and succeeding children.

1945-1947
A variable tax was imposed on Family Allowances. Under this scheme, a portion of benefits was repaid through the personal income tax system, where the percentage was determined by the filer's taxable income.

1947
Child tax exemptions were reintroduced and provided exemptions of $100 for children qualified for Family Allowances and $300 for children not so qualified (mainly children aged 16 and 17).

1949
Reduced Family Allowance benefits for the fifth and succeeding children were removed.

1964
Youth Allowances of $10 per month were introduced for children 16 and 17.

1973
New *Family Allowances Act* subsumed previous acts governing Family Allowance and Youth Allowance and implemented following changes for January 1, 1974:

- monthly benefit increased to $20 for each child under age 18
- benefits made taxable and indexed annually to CPI
- provinces allowed to configure benefits

1974
Child tax exemption indexed as part of indexing of the personal income tax.

1976
Indexing of Family Allowances temporarily suspended for one year, resumed in 1977.

1977

A tax credit of $50 per child was added to the federal tax reduction in 1977. Federal tax payable was reduced by $50 per child, subject to the normal maximum tax reduction of $500.

1978

Child benefits restructured effective January 1, 1979 with:

- Family Allowances reduced to $20 per child per month (from $25.68)
- refundable Child Tax Credit introduced at $200 per child; reduced by $5 per $100 of net family income above $18,000
- existing tax reduction of $50 per child eliminated
- Child tax exemption reduced for children aged 16 and 17.

1982

Indexation of Family Allowances and Child tax exemption limited in 1983 and 1984 to 6 per cent and 5 per cent respectively in compliance with '6 and 5' program.

Child Tax Credit increased by $50 to $343 for 1982 tax year (payable in 1983).

1983

Reallocation within the child benefit system which:

- maintained the enriched level of the Child Tax Credit ($343) for 1983 tax year
- froze (at $26,330) the threshold level of income above which Child Tax Credit benefits are reduced
- froze (at $710) the value of the Child tax exemption for 1983 and future tax years

1984

Normal indexation of Family Allowances resumed in January 1985.

ANNEX B

Description of Elderly Benefit Programs

There are approximately 2.5 million elderly persons in Canada receiving benefits from the elderly benefit system. This Annex presents the main characteristics of the four program components of elderly benefits. The distribution of benefits is shown in Table 2.

Old Age Security

Old Age Security (OAS) provides a universal taxable benefit, regardless of other income, to *all* persons over age 65 who meet the residence requirements. The Old Age Security pension is indexed quarterly in line with increases in the Consumer Price Index. In January 1985, the maximum monthly Old Age Security pension is $273.80. As a taxable benefit, OAS benefits provide tax revenues to the federal government and to the provinces which have federal-provincial tax collection agreements.

Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance Programs

The Guaranteed Income Supplement (GIS) provides income-tested benefits to low-income OAS recipients. Maximum benefits, which are indexed quarterly to the CPI, will be $325.41 and $211.93 per month for singles and married pensioners respectively, as of January 1, 1985.

The Spouse's Allowance provides income-tested benefits to 60-to-64-year-old spouses of OAS recipients and to widows and widowers aged 60 to 64 who had qualified for Spouse's Allowances prior to the death of their spouse. The maximum benefit for spouses, which is equivalent to OAS plus GIS at the married rate, will be $485.73 per month effective January 1, 1985; for widows and widowers the maximum benefit will be $536.26.

The government has proposed to extend the eligibility of the Spouse's Allowance program to all low-income widows and widowers between the ages of 60 and 64.

Age Exemption

The age exemption is a provision under the Income Tax Act that allows persons aged 65 and over to reduce their taxable income in 1984 by $2,480. The exemption is indexed to increases in the CPI and may, depending on income, be transferred from one spouse to the other.

Pension Income Deduction

The pension income deduction is a provision under the *Income Tax Act* that allows persons to deduct the first $1,000 of private pension or annuity income from their taxable income. This deduction is not indexed but may, depending on income, be transferred from one spouse to the other. The pension income deduction is available at age 60 to anyone with qualifying income and in certain circumstances prior to age 60.

Table 2

Elderly Benefits

Net Annual Benefits for Single Individuals and Two-Pensioner Couples (1984)

I Single	Income*					
Program	$ 0	$4,000	$8,000	$15,000	$30,000	$50,000
OAS (after tax)	3,219	2,809	2,361	2,272	2,009	1,767
GIS	3,419	1,525	0	0	0	0
Tax Exemptions	0	410	925	1,022	1,308	1,569
Total Benefits	6,638	4,744	3,286	3,294	3,317	3,336

II Two-pensioner couple	Income*					
Program	$ 0	$6,000	$12,000	$25,000	$40,000	$70,000
OAS (after tax)	6,438	5,712	4,834	4,342	3,746	3,396
GIS	5,004	2,165	0	0	0	0
Tax Exemptions	0	726	1,657	2,100	2,699	3,048
Total Benefits	11,442	8,603	6,491	6,442	6,445	6,444

*Income excludes OAS and GIS and is assumed to be earned by only one spouse.

These programs provide an integrated system of assistance for elderly persons. The programs have developed over several decades and have more recently evolved in a way that ensures that new resources for the elderly are directed to those in greatest need. For example, the three benefit increases provided to the elderly since 1979, other than by regular indexation, have been directed only to recipients of the GIS. Most recently the federal government has indicated its intention to extend eligibility for Spouse's Allowances

to all low-income widows and widowers aged 60 to 64, starting in the fall of 1985. A chronology of changes to elderly benefit programs follows.

1927
Introduction of the *Old Age Pensions Act* which provided for cost-sharing with the provinces of a means-tested pension for residents of Canada aged 70 or over.

1948
Introduction of personal income tax exemption of $500 for persons aged 65 and over.

1951
Section 94 of the *Constitution Act, 1867* (formerly the *British North American Act*) was amended to authorize Parliament to make laws in relation to old age pensions.
Old Age Pensions Act repealed and replaced by the *Old Age Security Act* which beginning in 1952, provided a universal flat-rate pension payable at age 70, financed by special ear-marked taxes.

1966
The Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP) were introduced.
Eligibility age for benefits payable under OAS programs and CPP lowered to age 65 one year at a time beginning with age 69 in 1966.
Introduction of cost-of-living adjustments for OAS and CPP subject to 2% limit.

1967
The Guaranteed Income Supplement (GIS), an income-tested pension equivalent to 40% of OAS, was introduced.

1971
Introduction of GIS married rate and GIS single rate — $55 monthly for singles and $47.50 for two-pensioner couples.
Over-65 tax exemption increased to $650 annually.

1972
Annual indexing of OAS by full increase in Consumer Price Index.
The special tax for financing OAS was discontinued.

1973
The quarterly indexation of OAS and GIS was introduced effective October 1973.

1975
The Spouse's Allowance (SPA) was introduced.
OAS Fund abolished; payments to be made out of Consolidated Revenue Fund.
Introduction to the *Income Tax Act* of pension income deduction of $1000 effective 1975 and subsequent taxation years.

1977

Residence requirements amended to provide for partial OAS pensions calculated at the rate of 1/40th of the full OAS pension for each year of residence in Canada after age 18.

The new residence rules apply to residents of Canada who were under 25 years of age on July 1, 1977, and to persons of any age who were outside Canada on that date, had no prior residence in Canada after reaching age 18 and were not in possession of a valid immigrant visa.

Provision made for inclusion of OAS pensions in international social security agreements.

1978

Provision made to continue the payment of SPA for up to six months following death of pensioner spouse, at the same rate payable at pensioner's death.

1979

In addition to regular indexing, maximum monthly GIS and SPA rates were increased by $20 per pensioner household ($10 for each spouse in a couple; $20 for single pensioners).

Provision made to continue paying SPA following pensioner spouse's death until SPA beneficiary reaches age 65 or remarries.

1980

Effective July, maximum monthly GIS and SPA rates increased by $35 per pensioner household ($17.50 for each spouse in a pensioner couple; $35 for single pensioners), in addition to regular indexing.

1983

Indexation of basic OAS pension limited to 6 per cent in 1983 and 5 per cent in 1984.

GIS remained fully indexed to Consumer Price Index.

1984

GIS single rate increased by $50 monthly in two stages effective July and December 1984.

Provision made to adjust GIS benefits so as to provide low-income persons receiving partial OAS pensions the same minimum guarantee from OAS/GIS/SPA as persons receiving full OAS.

1985

Normal indexation of the OAS pension resumed in January.

ANNEX C

Federal Expenditure on Child Benefits and Elderly Benefits 1984

($ million)

Child Benefits:	Expenditure	Tax Revenue Cost	Total
Family Allowances	2,360	–450	1,910
Child Tax Exemption	–	860	860
Child Tax Credit	–	1,325	1,325
Total Child Benefits	2,360	1,735	4,095

Elderly Benefits:	Expenditure	Tax Revenue Cost	Total
OAS	8,065	–515	7,550
GIS/SPA	3,030	–	3,030
Age Exemption	–	560	560
Pension Income Deduction	–	105	105
Total Elderly Benefits	11,095	150	11,245

ANNEX D

Consultation Option

Redistribution of Child Benefits

Description

In this example, Family Allowances remain unchanged at their 1985 level of $31.27. The child tax exemption is eliminated and, in order to protect benefits for low and middle-income families, the Child Tax Credit is increased to $595 per child from the $367 which is payable in 1985. At the same time, the income level at which the Credit is phased out is reduced from $26,330 to $20,500.

Financial Implications

In 1985, federal government savings which would result from the implementation of this option are estimated at $80 million and savings to the provincial governments at $330 million. The federal savings would decline in future years.

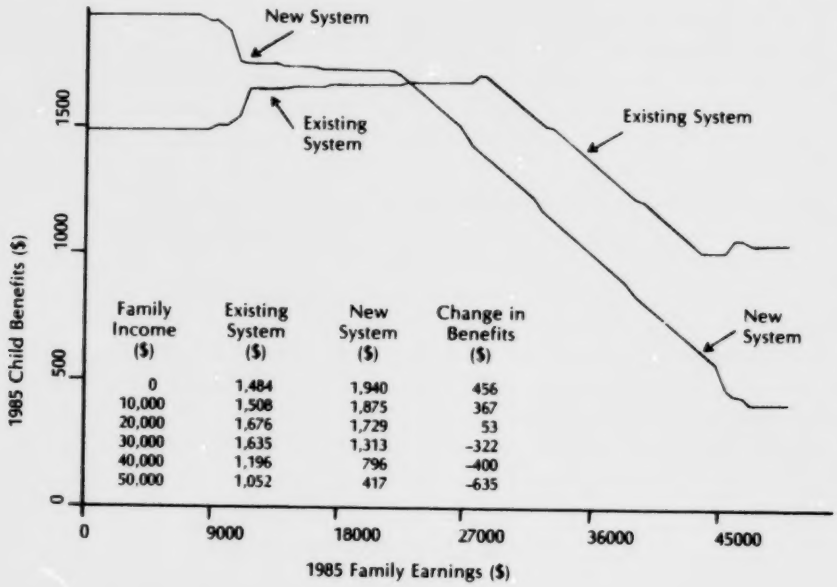
Distributional Impact

The following table shows the changes in aggregate benefits, and the number of families experiencing a change in benefit, by family income.

Family Income	Families Receiving Increased Benefits			Families Receiving Reduced Benefits		
	Amount	Number of Families	Average Gain	Amount	Number of Families	Average Loss
($)	($M)	(000)	($)	($M)	(000)	($)
<10,000	96	269	358	-	-	-
10,000 - 20,000	141	570	248	-	-	-
20,000 - 30,000	58	434	133	34	266	127
30,000 - 40,000	5	40	120	181	684	264
40,000 - 50,000	1	8	94	167	548	302
50,000 +	-	-	-	329	738	442
Total	301	1,321	228	711	2,236	316

Impact on an Individual Family

The impact on an individual family will vary by family type, number of children, and province of residence. The following graph shows total benefits received by a two-parent, two-child family in Ontario as income rises, under the existing and the optional systems. Reductions in benefits begin for families with incomes of approximately $23,000. Benefits at selected income levels are shown in the inset table.



Family Income ($)	Existing System ($)	New System ($)	Change in Benefits ($)
0	1,484	1,940	456
10,000	1,508	1,875	367
20,000	1,676	1,729	53
30,000	1,635	1,313	-322
40,000	1,196	796	-400
50,000	1,052	417	-635

ANNEX E

Alternative Option

Redistribution of Child Benefits

Description

In this example, Family Allowances are reduced to $20 per month from their 1985 level of $31.27. The child tax exemption is reduced to equal the new value of Family Allowance (i.e., from $710 to $240 per annum). In order to protect benefits for low and modest-income families, the Child Tax Credit is increased to $610 per child from the $367 which is payable in 1985 (in respect of 1984 tax year). At the same time the threshold level of income above which benefits begin to be phased out is decreased from $26,330 to $25,000.

Financial Implications

In 1985, federal government savings which would result from the implementation of this option are estimated at $130 million and savings to the provincial governments at $150 million. Savings to both levels of government would decline in future years, but more slowly in the case of the provinces.

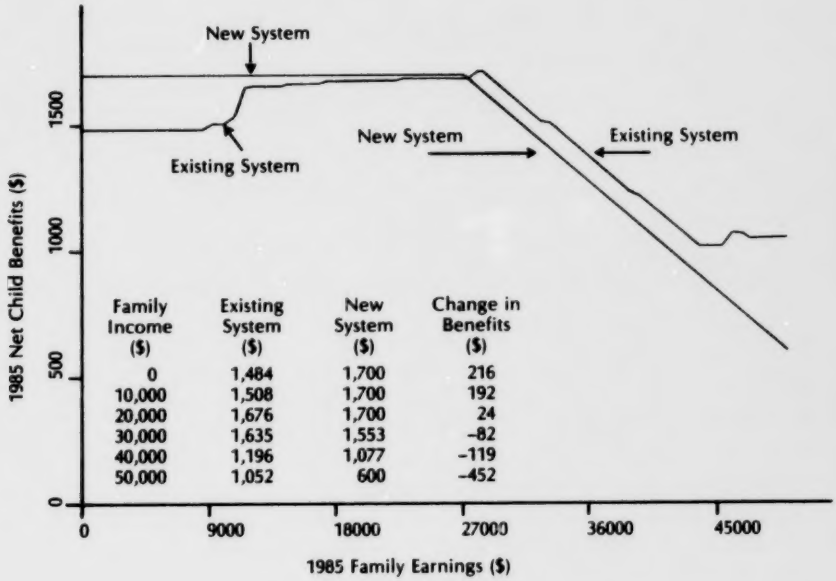
Distributional Impact

The following table shows the changes in aggregate benefits, and the number of families experiencing a change in benefits, by family income.

Family Income	Families Receiving Increased Benefits			Families Receiving Reduced Benefits		
	Amount	Number of Families	Average Gain	Amount	Number of Families	Average Loss
($)	($M)	(000)	($)	($M)	(000)	($)
<10,000	45	265	175	–	–	–
10,000 - 20,000	75	565	130	–	–	–
20,000 - 30,000	45	640	65	5	65	120
30,000 - 40,000	10	180	65	80	550	140
40,000 - 50,000	3	60	50	95	505	190
50,000+	1	10	60	275	745	375
Total	180	1,720	105	455	1,865	245

Impact on an Individual Family

The impact on an individual family will vary by family type, number of children, and province of residence. The following graph shows total benefits received by a two-parent, two-child family in Ontario as income rises, under the existing and optional systems. Reductions in benefits begin for families with incomes of approximately $28,000. Benefits at selected income levels are shown in the inset table.



Family Income ($)	Existing System ($)	New System ($)	Change in Benefits ($)
0	1,484	1,700	216
10,000	1,508	1,700	192
20,000	1,676	1,700	24
30,000	1,635	1,553	-82
40,000	1,196	1,077	-119
50,000	1,052	600	-452

PRESTATIONS AUX ENFANTS ET AUX PERSONNES ÂGÉES

Document d'étude

Janvier 1985

Canada

AVANT-PROPOS

Ce document a été conçu dans le but d'aider tous les Canadiens à participer au processus de consultation sur les programmes de prestations versées au titre des enfants et aux personnes âgées, tel qu'il a été mentionné dans l'énoncé économique du 8 novembre.

Par cette même occasion, j'invite toutes les parties intéressées, particuliers, organismes voués à la défense des politiques sociales, entreprises, syndicats et gouvernements provinciaux, à nous indiquer de quelle façon elles croient que nous pouvons, dans le meilleur esprit de justice possible, distribuer plus adéquatement les prestations prévues par ces programmes sans nuire à l'universalité des Allocations familiales et des pensions de la Sécurité de la vieillesse.

Les personnes et organisations désireuses de formuler des commentaires à propos de ce document d'étude pourront faire parvenir leurs vues à moi directement ou encore au Comité permanent des Communes sur la santé, le bien-être social et les affaires sociales qui sera chargé d'étudier ces propositions. Les vues exprimées par les Canadiens seront soigneusement prises en considération avant que des modifications, s'il en est, ne soient apportées à ces programmes.

Jake Epp
Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

Table des matières

I	Pourquoi cet examen?	5
II	Comment fonctionne le système actuel	6
III	La souplesse des programmes sociaux	7
IV	L'approche actuelle de la réforme par le gouvernement	9
V	Options de changement	10
VI	Option de consultation sur les prestations et avantages fiscaux pour les enfants	12
VII	Le processus de consultation	15
VIII	Conclusion	16
	Annexes	17

I Pourquoi cet examen?

Dans l'Exposé économique et financier du 8 novembre 1984 et le document de travail intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada: Un programme de renouveau économique*, le gouvernement fédéral a dégagé une série de secteurs de dépenses clés au sujet desquels il désire consulter tous les Canadiens, dont le secteur général de la politique sociale. Le but du présent document est de poursuivre et de faciliter le processus de consultation sur les prestations et avantages fiscaux au titre des *enfants* et des *personnes âgées*.

Dans le document sur le programme de renouveau économique, le processus de consultation était présenté comme suit:

> «Un réexamen des programmes sociaux est de plus en plus considéré comme nécessaire pour veiller à ce que les politiques sociales de l'État soient adaptées aux besoins en évolution constante de la société canadienne.
>
> «Le gouvernement convient qu'un débat libre et ouvert est de mise et qu'il existe des possibilités considérables d'amélioration et de réaménagement des programmes sociaux sous le double thème du sens des responsabilités sociales et financières. *Le sens des responsabilités sociales* impose, dans toute la mesure du possible et davantage que ce n'est le cas aujourd'hui, de diriger des ressources limitées d'abord vers ceux qui en ont le plus besoin. *Le sens des responsabilités financières* porte à croire que la meilleure sécurité de revenu, c'est encore un emploi, et que les dépenses publiques doivent être affectées de manière à offrir des possibilités d'emplois immédiates et à favoriser une croissance soutenue du revenu».

Dès le départ, le gouvernement tient à réaffirmer, comme il l'a fait à maintes occasions au cours des dernières semaines, qu'en réexaminant les prestations et avantages fiscaux pour les enfants et les personnes âgées, son double objectif sur le plan de la responsabilité sociale et de la responsabilité financière sera guidé par les principes suivants:

1. Le principe de l'universalité est l'élément fondamental de notre filet de sécurité sociale. Son intégrité ne doit pas être remise en question et elle ne le sera pas.

2. L'idée d'un examen des moyens financiers pour déterminer l'admissibilité à des programmes sélectifs de prestations n'est pas justifiée. L'admissibilité à des programmes tels que le Crédit d'impôt-enfant et le Supplément de revenu garanti continuera de dépendre du revenu imposable.
3. Aucune économie réalisée par suite de la modification des programmes ne servira à réduire le déficit.

L'objectif du présent document et du débat qui suivra est d'examiner, dans les limites fixées par les principes susmentionnés, les prestations et avantages fiscaux pour les enfants et les personnes âgées afin de déterminer s'ils devraient être maintenus tels quels ou modifiés afin de répondre aux besoins actuels. Il est entendu que la mise en application concrète de certains changements qui peuvent être considérés exigerait une longue période d'adaptation. Mais il est évidemment convenu aussi que ce facteur sera entièrement pris en considération dans les décisions qui peuvent découler du débat.

II Comment fonctionne le système actuel

Il convient d'établir dès le départ que le gouvernement considère le système actuel comme un bon système, qui fonctionne bien. L'objet de cet examen n'est pas de modifier ce système de façon radicale, mais de déterminer si des modifications ou des améliorations pourraient le rendre meilleur encore.

Les prestations et avantages fiscaux pour les enfants et les personnes âgées se sont développés depuis de nombreuses années et sont constitués d'une combinaison de mesures fiscales et de transferts directs aux particuliers. Les prestations et avantages fiscaux pour les enfants comprennent les Allocations familiales, l'exemption d'impôt au titre des enfants et le Crédit d'impôt-enfant. Les prestations et avantages fiscaux destinés aux personnes âgées sont la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint, ainsi que deux mesures fiscales, l'exemption en raison de l'âge et la déduction relative au revenu de pension. Des descriptions plus détaillées de ces programmes figurent aux annexes A et B respectivement, et leurs coûts sont résumés à l'annexe C.

Les Allocations familiales (actuellement de 31,27 $ par mois et par enfant) et la Sécurité de la vieillesse (actuellement de 273,80 $ par mois) sont des programmes universels destinés aux habitants du Canada peu importe leur revenu. Ces prestations sont imposables et

sont indexées sur le coût de la vie. Comme elles sont imposables, c'est au bénéficiaire à faible revenu qu'elles rapportent le plus, et leur valeur diminue graduellement à mesure que le revenu augmente et est imposé aux taux marginaux de l'impôt.

Le Crédit d'impôt-enfant remboursable, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint sont des programmes sélectifs où le niveau des prestations dépend du revenu familial. Au-delà de seuils déterminés de revenu, l'aide est éliminée graduellement. Dans le cadre de ces programmes, l'assistance est donc dirigée vers les personnes âgées à faible revenu et aux familles à faible et à moyen revenu avec des enfants.

Les exemptions et déductions fiscales, c'est-à-dire l'exemption d'impôt au titre des enfants, l'exemption en raison de l'âge et la déduction relative au revenu de pension réduisent le revenu imposable et procurent ainsi des avantages proportionnels au palier d'imposition applicable. Ces mesures sont donc régressives, en ce sens que les personnes à faible revenu sont peu ou pas avantagées, alors que celles dont le revenu est plus élevé le sont davantage.

Les prestations et avantages fiscaux pour les enfants présentement accordés à certains seuils de revenu sont indiqués au tableau 1 (annexe A). Ces mêmes prestations et avantages destinés aux personnes âgées seules ou mariées sont présentés au tableau 2 (annexe B).

III La souplesse des programmes sociaux

La situation des familles avec des enfants et des pensionnés évolue constamment. Toutefois, les programmes destinés à venir en aide à ces groupes dans notre société ne peuvent toujours s'adapter automatiquement à leur condition changeante. Il est donc nécessaire, de temps à autre, de réexaminer ces programmes afin de définir de nouvelles orientations qui tiennent compte des besoins nouveaux de tous les Canadiens. L'examen actuel n'est pas le premier du genre. En fait, il a toujours existé une volonté consciente de faire en sorte que les programmes de prestations et d'avantages fiscaux à l'intention des enfants et des personnes âgées demeurent conformes aux objectifs que soutiennent les Canadiens.

Ces programmes ont été modifiés à maintes occasions depuis leur institution. La chronologie complète des principaux changements apportés est donnée aux annexes A et B. Bien que ces changements aient en général visé à rendre les programmes plus

généreux, d'autres, notamment lorsque les ressources devenaient plus limitées, se sont traduits par des réaménagements à l'intérieur des programmes et même par des réductions. Qu'il suffise de citer la désindexation des Allocations familiales en 1976, la réduction des Allocations familiales en 1979 combinée à l'introduction du Crédit d'impôt-enfant, le programme de 6 et 5 p. cent (qui a limité l'indexation des Allocations familiales et de la Sécurité de la vieillesse tout en protégeant ceux qui étaient le plus dans le besoin), ainsi que les mesures budgétaires de 1983, à la suite desquelles l'exemption d'impôt au titre des enfants et le seuil où le Crédit d'impôt-enfant commence à diminuer ont été «gelés», et l'augmentation du crédit, maintenue pour protéger les familles à faible et à moyen revenu.

Le plus récent changement aux prestations et avantages fiscaux destinés aux personnes âgées a été annoncé dans l'Exposé économique et financier du 8 novembre 1984. Le gouvernement a alors fait part de son intention d'étendre l'Allocation au conjoint aux veufs et veuves de 60 à 64 ans, à compter de l'automne 1985. Cette mesure profitera à 85 000 Canadiens de plus et coûtera 200 millions de dollars en 1985-1986.

Quant aux prestations et avantages fiscaux actuels à l'égard des enfants, divers groupes s'interrogent sur leur équité, comme le laisse entendre le document sur le programme de renouveau économique. Par exemple, l'exemption d'impôt au titre des enfants représente un important manque à gagner pour l'État; compte tenu d'autres besoins sociaux pressants, comme la violence dans la famille et le triste sort des parents seuls, est-il juste de maintenir cette exemption dans sa forme actuelle même si elle n'est pratiquement d'aucun secours pour les familles à faible revenu? Est-il juste de procurer des avantages représentant plus de 500 $ par enfant aux familles dont le revenu dépasse 45 000 $ par année, comme le montre le tableau 1 (annexe A)? Les familles dont le revenu se situe entre 20 000 et 30 000 $ devraient-elles être plus avantagées que les familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $, comme c'est le cas actuellement? Le Crédit d'impôt-enfant devrait-il être augmenté et destiné plus directement aux groupes à faible revenu?

De la même façon, il est possible de se demander si l'équité de la distribution des *prestations et avantages fiscaux pour les personnes âgées*, qui traduit déjà l'engagement de donner davantage à ceux qui en ont le plus besoin, pourrait être améliorée. Les changements à ce chapitre doivent toutefois, pour deux raisons être envisagés avec prudence. Premièrement, les propositions visant à réaménager les prestations présentement accessibles aux pensionnés à revenu élevé, dans le but d'améliorer le sort de ceux qui en ont le plus

besoin, ne doivent pas indûment défavoriser ceux qui ont eu la sagesse de bien préparer leur retraite. Deuxièmement, ceux qui ne sont pas encore retraités devraient être en mesure, à la suite de tout changement par lequel ils peuvent être touchés, de modifier leur stratégie d'investissement en vue de la retraite, ce qui exige que les changements proposés soient graduellement mis en œuvre sur une longue période.

IV L'approche actuelle de la réforme par le gouvernement

Depuis la publication du document sur le programme de renouveau économique, ces approches et d'autres semblables ont donné lieu à un important débat public. Après avoir examiné les diverses suggestions à la lumière des principes énoncés au début du présent document, le gouvernement en est arrivé à un certain nombre de conclusions se rapportant aux choix offerts et les limitant dans une certaine mesure. Ces conclusions, qui, selon le gouvernement, devraient guider l'étude d'options particulières de changement à l'intérieur des programmes de prestations et d'avantages fiscaux pour les enfants et les personnes âgées, sont les suivantes:

- Le fondement de ces deux systèmes est leur caractère universel: dans le cas des prestations pour enfants, les Allocations familiales; dans le cas des prestations pour personnes âgées, la pension de la Sécurité de la vieillesse.
- L'idée d'une base universelle imposable, qui fait ainsi varier de façon progressive les prestations après impôt (c'est-à-dire que plus le revenu est élevé, plus les prestations nettes sont basses), est sensée et devrait être maintenue.
- Une surtaxe spéciale sur la pension de la Sécurité de la vieillesse pour recouvrer une plus grande part des prestations accordées aux pensionnés les plus fortunés déséquilibrerait gravement notre système de revenu de retraite, tant pour les pensionnés actuels que pour les pensionnés futurs, et défavoriserait injustement les plus touchés parce qu'ils profitent d'un revenu de retraite dont ils sont assurés par leurs épargnes antérieures.
- Une surtaxe spéciale sur les Allocations familiales versées aux familles à plus haut revenu ne demanderait pas un aussi grand ajustement et ne se répercuterait pas autant sur les

familles qui élèvent présentement des enfants ou qui entendent le faire; pour cette raison, une surtaxe semblable ne devrait pas être arbitrairement exclue des mesures proposées.

- Les diverses exemptions et déductions fiscales sont les éléments les plus régressifs du système actuel et, en tant que tels, sont ceux qui doivent être examinés le plus attentivement.
- Les modifications à ces programmes qui pourraient découler de cet examen devraient améliorer les prestations et avantages fiscaux pour les plus démunis.
- Toutes les économies nettes réalisées, qu'elles résultent de réductions des dépenses ou de recettes additionnelles, devraient être appliquées à d'autres questions prioritaires à l'intérieur de l'enveloppe des affaires sociales. Ces économies ne devraient pas servir à réduire le déficit.
- Aucunes autres dépenses après celles qui sont déjà prévues dans le budget ne seront engagées en 1985-1986 pour fournir des prestations sociales, sauf lorsque ces dépenses peuvent être financées en réaffectant des ressources déjà engagées pour des programmes dans le domaine social.
- Dans les limites fixées par les lignes directrices qui précèdent, le gouvernement est prêt à considérer les propositions présentées dans le cadre du processus de consultation sur toute question touchant ces programmes, dont les seuils de revenu et situations familiales où les prestations nettes totales pourraient être augmentées ou diminuées, les mécanismes par lesquels ces changements pourraient être appliqués, et le moment de leur adoption.

V Options de changement

Il est clair que toutes les options raisonnables qui s'offrent afin d'apporter des changements aux prestations et avantages fiscaux pour les enfants ou les personnes âgées doivent impliquer des changements à plus d'un élément de l'ensemble concerné. Par conséquent, les options théoriques qui peuvent être proposées aux fins de discussion sont très nombreuses et, dans certains cas, assez compliquées. Afin de faciliter une discussion relativement centrée, mais tout de même ouverte et constructive sur les diverses questions et possibilités, le gouvernement a décidé de présenter un modèle optionnel en vue de la réforme des prestations et des avantages

fiscaux pour les enfants, de même qu'une autre option tenant compte de considérations quelque peu différentes.

Le premier est une option relativement simple dont les éléments particuliers semblent recueillir la faveur populaire. L'examen des résultats pratiques de l'adoption de cette option montre toutefois qu'elle entraîne certaines conséquences inattendues et peut-être non souhaitables. Une autre option est donc aussi présentée; elle semble plus complexe et peut-être moins attrayante au premier coup d'oeil, mais il se peut que les résultats pratiques qu'elle pourrait produire correspondent davantage aux attentes de la population.

Après avoir longuement examiné la question, le gouvernement a décidé de ne pas présenter d'option dans le cadre d'une consultation, en vue de la réforme des prestations et avantages fiscaux destinés aux personnes âgées. L'une des raisons de cette décision est que le volet universel des prestations et avantages fiscaux pour les personnes âgées est beaucoup plus important que dans le cas des prestations et avantages fiscaux pour les enfants, et que le côté régressif de certaines composantes fiscales est conséquemment beaucoup moins important. Le gouvernement est d'avis que les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément du revenu garanti n'ont pas à être modifiées.

Dans le Discours du trône du 5 novembre, le gouvernement s'est engagé à consulter les provinces en vue d'une révision complète du système canadien de pension, pour examiner entre autre les questions de la transférabilité, des droits acquis, des prestations de survivant et de la protection offerte aux femmes par les pensions. Il était mentionné dans le passage en question qu'un des principaux éléments de cette approche serait la considération de mesures visant à encourager les Canadiens à épargner en prévision de leur retraite. Ces consultations devraient porter sur l'ensemble des questions relatives au revenu de retraite, de toutes sources, et ne pas être limitées aux programmes gouvernementaux de prestations aux personnes âgées qui sont examinés dans le présent document. D'autres sources pertinentes de revenu de retraite sont les prestations des régimes contributifs, publics ou privés, de retraite, ainsi que les nombreuses formes d'épargnes privées, comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les diverses sortes de rentes. Une approche semblable de la réforme de notre système de pensions fournira un contexte suffisamment général pour considérer des changements possibles aux dispositions fiscales touchant les personnes âgées, dispositions qui s'appliquent au revenu des diverses sources mentionnées.

Bien qu'il ne propose pas immédiatement de changements au système de prestations et d'avantages fiscaux pour les personnes âgées, le gouvernement sera heureux de recevoir des propositions et des commentaires concernant l'exemption en raison de l'âge et la déduction relative au revenu de pension, deux dispositions fiscales touchant les personnes âgées, afin de l'aider à formuler une politique en vue d'une réforme complète du système de revenu de retraite.

Les délibérations en vue de changer le système actuel et les modèles proposés déjà mentionnés visent à permettre au public de mieux comprendre les principes en jeu et les voies pour améliorer l'équité et l'efficacité des programmes; il est à espérer qu'ils constitueront des outils utiles dans le processus de consultation. Il ne s'agit pas de propositions précises de changement qui ont reçu l'aval du gouvernement. Il est probable que les changements qui peuvent être adoptés à la lumière de cette consultation différeront de ces modèles. La forme qu'ils revêtiront dépendra en fait des opinions qui seront défendues par les Canadiens dans le cadre du processus de consultation. Les points de vue qui seront exprimés en réponse au présent document seront donc très importants pour poursuivre le perfectionnement de ces programmes.

VI Option de consultation sur les prestations et avantages fiscaux pour les enfants

Comme il a été mentionné précédemment dans ces pages, les changements proposés au système de prestations et d'avantages fiscaux pour les enfants ont surtout porté sur l'exemption d'impôt au titre des enfants. Le système pourrait être modifié en abolissant cette exemption, en augmentant le Crédit d'impôt-enfant du niveau actuel de 367 $ par enfant à 595 $ par enfant, ce qui protégerait les familles à faible revenu, et en faisant passer de 26 330 $ à 20 500 $ le seuil du revenu familial net où le crédit commence à diminuer.

Cette option serait compatible avec les principes et les conclusions déjà énoncés dans le document. Elle permettrait d'aider davantage les familles les plus nécessiteuses avec des enfants,

sauvegarderait l'universalité, et se traduirait par une répartition plus juste des ressources en général. Il resterait au gouvernement fédéral quelques économies modestes, évaluées à 80 millions de dollars, qui seraient affectées aux autres secteurs prioritaires de l'enveloppe sociale. Les détails et répercussions de cette option sont donnés à l'annexe D.

Par ailleurs, cette option aurait aussi des conséquences non voulues. Une famille avec un seul gagne-pain et deux enfants verrait l'ensemble de ses prestations et avantages fiscaux diminuer par rapport au système actuel lorsque son revenu atteint 23 000 $ environ; pour un revenu familial se situant à 30 000 $, la perte, à 322 $, serait appréciable. Ce résultat s'explique par le fait que l'abolition de l'exemption engendrerait des recettes fiscales additionnelles de 330 millions de dollars pour les provinces, montant qui serait enlevé aux familles avec des enfants et qui ne serait pas redistribué.

Une autre solution existe, qui améliorerait sensiblement le sort des familles à revenu moyen, c'est-à-dire celles dont le revenu se situe entre 20 000 $ et 40 000 $. Cette solution pourrait comprendre la diminution de l'exemption d'impôt au titre des enfants, qui serait ramenée de 710 $ à 240 $ par enfant, la réduction des Allocations familiales, qui passeraient de 31,27 $ par mois par enfant à 20 $ par mois par enfant, une augmentation du Crédit d'impôt-enfant, de 367 $ à 610 $ par enfant, et une diminution du seuil du revenu familial net où le crédit commence à diminuer, de 26 330 $ à 25 000 $. Cette option produirait des recettes fiscales additionnelles de 130 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et de 150 millions de dollars pour les provinces. Les détails de cette option sont donnés à l'annexe E.

Cette option favoriserait également les familles les plus nécessiteuses avec des enfants, sauvegarderait aussi le principe de l'universalité et assurerait une distribution plus équitable des ressources du système en général. Les économies réalisées par le gouvernement fédéral seraient légèrement plus élevées que dans la première option, tandis que les recettes fiscales additionnelles seraient moindres pour les provinces.

On pourrait penser que la réduction des Allocations familiales prévues dans ce dernier scénario occasionnerait des privations. Cependant, c'est tout le contraire qui se produit dans le cas des familles à faible revenu, étant donné l'augmentation du Crédit d'impôt-enfant. Pour les 265 000 familles avec des enfants à charge dont le revenu est inférieur à 10 000 $, l'augmentation annuelle nette serait de 175 $ en moyenne par rapport au niveau actuel des

prestations. Pour les 565 000 familles dont le revenu se situe entre 10 000 et 20 000 $, cette augmentation serait de 130 $, et pour les 640 000 familles dans la tranche de revenu suivante, soit entre 20 000 et 30 000 $, elle serait de 65 $. Par contre, les 1,8 million de familles dont le revenu dépasse 30 000 $ se verraient priver de 120 $ au départ, et de 375 $ si leur revenu est supérieur à 50 000 $.

Les chiffres ci-dessus représentent des moyennes pour toutes les familles avec des enfants à charge, y compris les familles monoparentales et les couples mariés de un ou de deux gagne-pain. Un total de 1,7 million de familles bénéficieraient d'une augmentation moyenne de 105 $. Les familles monoparentales (dont le chef est la plupart du temps une femme) seraient encore plus avantagées; 534 000 familles monoparentales avec des enfants à charge bénéficieraient de 164 $ de plus.

Ces deux scénarios produisent des économies nettes pour le fédéral (80 millions de dollars dans le premier cas, 130 millions dans le deuxième) qui sont relativement modestes par rapport au coût total du régime de prestations et d'avantages fiscaux pour les enfants, qui se chiffre à plus de 4 milliards de dollars, et moins que ce qu'il en coûterait probablement pour financer d'autres mesures sociales urgentes. En même temps, ils engendreraient des retombées importantes pour les provinces (330 millions de dollars dans le premier cas, 150 millions dans le deuxième). La raison en est surtout la suivante: le moins grand rôle de l'exemption d'impôt au titre d'enfants dans les deux cas (éliminée dans le premier cas, fortement allégée dans le deuxième) s'accompagnerait de hausses importantes des recettes fiscales pour les deux paliers de gouvernement; une grande partie des recettes fédérales serait cependant redistribuée pour compenser les pertes subies par les familles à faible revenu et améliorer leur sort.

Le gouvernement fédéral a déjà affirmé que les économies découlant des modifications apportées aux programmes sociaux devaient être réorientées vers des objectifs sociaux prioritaires. En examinant les diverses options qui amèneraient des retombées pour les provinces, le fédéral s'attendra à discuter avec elles de la manière dont ce principe pourrait être appliqué.

D'autres modèles peuvent être élaborés, qui pourraient par exemple réduire ou éliminer les retombées pour les provinces, ou encore accroître les économies nettes que le gouvernement fédéral pourrait ensuite utiliser pour lancer de nouvelles mesures sociales. Chacun d'eux déterminerait à sa manière la répartition, selon le revenu, des prestations et avantages fiscaux accordés aux familles. Il ne sera pas facile de trouver un juste milieu entre le maintien des prestations existantes, la réaffectation des fonds afin que ces

programmes bénéficient à ceux qui en ont le plus besoin, et le dégagement de fonds pour d'autres programmes sociaux.

Ces options pourraient incorporer des éléments qui sont compatibles avec les principes et les conclusions formulés par le gouvernement dans le cadre du présent examen, notamment l'élimination progressive de l'exemption d'impôt au titre d'enfants au-dessus d'un certain seuil de revenu combinée à une augmentation du Crédit d'impôt-enfant, ou encore l'abolition de l'exemption d'impôt au titre d'enfants remplacée par des Allocations familiales combinées à un Crédit d'impôt-enfant plus généreux.

Bien que le gouvernement soit disposé à examiner toutes ces mesures de réforme dans la mesure où elles sont compatibles avec les principes et les conclusions déjà cités, ces options soulèvent un certain nombre de questions au sujet desquelles il désire connaître l'opinion de la population canadienne au moyen du processus de consultation. À quel niveau de revenu doit commencer la redistribution des ressources? Est-il plus important de favoriser le plus possible les familles à faible revenu avec des enfants, ou de protéger les familles à revenu moyen? Les économies réalisées par le fédéral devraient-elles toutes retourner dans le système pour être redistribuées ou une partie devrait-elle être retenue pour les autres secteurs prioritaires de l'enveloppe sociale? Si le Crédit d'impôt-enfant devait augmenter brusquement, y aurait-il lieu d'en faire le remboursement plus souvent qu'annuellement? Les changements apportés aux programmes devraient-ils être pensés de façon à entraîner le moins de remous possible dans les provinces? Dans la négative, comment le gouvernement devrait-il aborder la question des gains et des pertes nets des provinces avec ces dernières?

VII Le processus de consultation

Après avoir été déposé à la Chambre des communes, le présent document sera soumis à l'étude du Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales. Dans le but de faciliter les délibérations du Comité, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social doit être prêt à fournir une analyse détaillée des répercussions que pourraient avoir d'autres options de réforme que le Comité aurait l'occasion d'examiner. Les groupes et les individus qui le désirent peuvent aussi présenter leur point de vue en personne ou par écrit au ministre de la Santé nationale et du Bien-

être social. Le Comité permanent sera tenu de rendre son rapport à la Chambre avant le 31 mars 1985.

VIII Conclusion

Le présent document de travail, préparé dans le cadre du processus de consultation amorcé dans l'Exposé économique et financier et le document annexe, vise à susciter un débat franc et objectif sur nos programmes de prestations et d'avantages fiscaux pour les enfants et les personnes âgées, et sur la façon dont ces programmes viennent en aide aux Canadiens. Au moment de considérer les instruments du changement, le gouvernement se guidera sur les trois engagements qu'il a pris au tout début du présent document, à savoir préserver l'universalité des Allocations familiales et de la pension de la Sécurité de la vieillesse; retenir le revenu imposable, et non l'examen de la situation financière, pour déterminer l'admissibilité aux programmes sélectifs de prestations; et affecter toutes les économies dans les programmes à des objectifs sociaux urgents, y compris la protection des plus nécessiteux, plutôt qu'à l'allégement du déficit.

Bien que les options présentées dans le document et leurs variantes soient compatibles avec les principes énoncés, leur but réel est d'orienter la discussion en étalant diverses options possibles et leurs conséquences pratiques. Le gouvernement n'entend pas suggérer de préférences; il attendra de connaître les réactions de la population canadienne avant de prendre des décisions. En fait, si changement il y a, l'option retenue sera probablement différente de celles qui sont décrites ici.

Le gouvernement espère que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes se feront entendre sur ces questions importantes dans le cadre de la consultation qu'il mènera au cours des prochaines semaines.

ANNEXE A

Description des programmes de prestations et avantages fiscaux au titre des enfants

Au Canada, environ 3,6 millions de familles avec des enfants bénéficient des prestations et avantages fiscaux consentis au titre des enfants. La présente annexe offre une description de la forme actuelle et du fonctionnement de ces programmes, ainsi qu'un historique de leur évolution. La ventilation des prestations et avantages fiscaux est donnée au tableau 1.

Allocations familiales

Les Allocations familiales fédérales sont un programme universel qui assure des prestations mensuelles à toutes les familles avec des enfants à charge de moins de 18 ans. Ces allocations sont normalement versées à la mère. Elles sont imposables et indexées chaque année sur le coût de la vie. En 1985, les Allocations familiales s'établissent à 31,27 $ par mois et par enfant, mais ce montant diffère dans les provinces du Québec et de l'Alberta.

Comme les Allocations familiales sont imposables, elles procurent des recettes fiscales au gouvernement fédéral, ainsi qu'aux provinces ayant conclu avec ce dernier un accord de perception fiscale. Le Québec lève ses propres impôts et n'impose pas les Allocations familiales.

Crédit d'impôt-enfant

Le Crédit d'impôt-enfant est un crédit d'impôt remboursable fondé sur l'examen du revenu. À l'égard de l'année d'imposition 1984, les familles recevront 367 $ par enfant en 1985 si leur revenu a été inférieur à 26 330 $. Au-dessus de ce niveau de revenu, les prestations sont réduites de 5 $ pour chaque tranche de 100 $ de revenu familial, si bien que, pour une famille de deux enfants, les prestations disparaissent complètement lorsque le revenu atteint environ 41 000 $. La valeur du crédit est indexée chaque année, mais le revenu à partir duquel les prestations commencent à être réduites est «gelé» à 26 330 $.

Comme il s'agit d'un crédit remboursable, il est soustrait de l'impôt fédéral à payer, et si sa valeur excède celui-ci, la différence est remise directement au déclarant. Après traitement des déclarations d'impôt, le crédit est versé en un seul paiement au parent qui reçoit le chèque d'Allocations familiales. Puisqu'il s'agit d'un crédit fédéral, les recettes provinciales ne sont pas touchées.

Exemption d'impôt au titre des enfants

L'exemption d'impôt au titre des enfants permet de déduire un certain montant du revenu imposable au titre de chaque enfant à charge. Cette exemption est présentement fixée à 710 $ pour un enfant de moins de 18 ans et n'est plus indexée sur le coût de la vie. Le parent qui réclame l'exemption doit inclure les Allocations familiales dans son revenu. Cette disposition devait assurer l'équité de l'application du régime fiscal à tous les contribuables, avec ou sans enfants.

Tableau 1

Prestations et avantages fiscaux pour les enfants

Prestations et avantages fiscaux annuels nets par enfant (1984)*

Programme	Revenu 10 000 $	20 000 $	30 000 $	45 000 $	80 000 $
Allocations familiales (après impôt)	359	256	235	197	175
Exemption d'impôt au titre des enfants	0	203	246	320	363
Crédit d'impôt-enfant	343	343	303	0	0
Total net des prestations et avantages fiscaux	702	802	784	517	538

*Prestations et avantages fiscaux accordés à une famille de deux enfants, avec un seul gagne-pain, en Ontario.

Non seulement l'exemption réduit-elle l'impôt fédéral à payer, mais, en raison des accords de perception fiscale conclus avec toutes les provinces sauf le Québec, elle réduit l'impôt provincial dans ces provinces.

Combinés, ces trois programmes constituent un ensemble de mesures d'aide pour les familles, que l'on peut appeler l'appareil de prestations et avantages fiscaux au titre des enfants. Celui-ci a évolué graduellement au fil des ans et a subi d'importantes modifications au cours des dix dernières années afin de mieux répondre aux besoins des familles à revenus moyen ou faible. Le texte qui suit présente la chronologie complète des changements apportés aux programmes de prestations et avantages fiscaux pour enfants.

1918

Introduction de l'exemption au titre des enfants de 200 $ pour chaque enfant de moins de 16 ans.

1927
Augmentation de l'exemption au titre des enfants à 500 $ et étendue du champ d'application à tous les enfants de moins de 21 ans.

1933
Réduction de l'exemption au titre des enfants à 400 $.

1942-1946
Abandon de l'exemption au titre des enfants au profit d'un crédit d'impôt non remboursable de 80 $ par enfant.

1945
Instauration du programme d'Allocations familiales. Les allocations étaient payables à la mère pour tout enfant de moins de 16 ans. Le montant des allocations variait de 5 à 8 $ par mois selon l'âge de l'enfant et des prestations réduites étaient accordées à l'égard du cinquième enfant et de chacun des enfants suivants.

1945-1947
Assujettissement des Allocations familiales à un impôt variable. En vertu de cette disposition, une partie des allocations était remboursée par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers; le pourcentage du remboursement était fonction du revenu imposable du déclarant.

1947
Rétablissement de l'exemption au titre des enfants selon le barème suivant: 100 $ par enfant admissible au programme d'Allocations familiales et 300 $ par enfant non admissible (en majeure partie des jeunes de 16 et 17 ans).

1949
Élimination des prestations réduites d'Allocations familiales à l'égard du cinquième enfant et de chacun des enfants suivants.

1964
Instauration d'un programme d'Allocations aux jeunes de 10 $ par mois, pour les 16 et 17 ans.

1973
Promulgation de la nouvelle *Loi sur les allocations familiales*, qui englobait toute loi précédente régissant les Allocations familiales et les Allocations aux jeunes, et mettait en vigueur les dispositions suivantes à compter du 1er janvier 1974:

- augmentation à 20 $ de l'allocation mensuelle pour tout enfant de moins de 18 ans;
- assujettissement des allocations à l'impôt et indexation annuelle sur l'Indice des prix à la consommation;
- autorisation accordée aux provinces de fixer leur propre barème d'allocations.

1974
Indexation de l'exemption au titre des enfants dans le cadre de l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers.

1976
Interruption temporaire pour un an de l'indexation des Allocations familiales; reprise de l'indexation en 1977.

1977
Addition d'un crédit d'impôt de 50 $ par enfant à la réduction d'impôt fédéral de 1977. L'impôt à payer au gouvernement fédéral a ainsi été réduit de 50 $ par enfant, sous réserve de la réduction maximale d'impôt habituelle de 500 $.

1978
Entrée en vigueur de la restructuration de l'appareil de prestations et avantages fiscaux au titre des enfants, le 1er janvier 1979, avec les modifications suivantes:

- réduction des Allocations familiales de 25,68 $ à 20 $ par mois par enfant;
- introduction d'un Crédit d'impôt-enfant remboursable de 200 $ par enfant; ce crédit d'impôt est réduit de 5 $ pour chaque tranche de 100 $ de revenu familial net au-delà de 18 000 $;
- élimination de la réduction d'impôt de 50 $ par enfant alors en vigueur;
- exemption au titre des enfants réduite pour les jeunes de 16 et 17 ans.

1982
Limitation de l'indexation des Allocations familiales et de l'exemption au titre des enfants à 6 et à 5 p. 100 pour 1983 et 1984 respectivement, conformément au programme des «6 et 5».
Augmentation de 50 $ du Crédit d'impôt-enfant, portant le crédit à 343 $ pour l'année d'imposition 1982 (montant payable en 1983).

1983
Réaffectation à l'intérieur de l'appareil de prestations et avantages fiscaux au titre des enfants, qui ont eu pour effet:

- de maintenir le Crédit d'impôt-enfant à un niveau supérieur (343 $) pour l'année d'imposition 1983;
- de «geler» à 26 330 $ le seuil de revenu à partir duquel le Crédit d'impôt-enfant commence à être réduit;
- de «geler» à 710 $ le montant d'exemption d'impôt au titre des enfants pour 1983 et les années d'imposition subséquentes.

1984
Reprise de l'indexation normale des Allocations familiales en janvier 1985.

ANNEXE B

Description des programmes de prestations et avantages fiscaux au titre des personnes âgées

Environ 2,5 millions de personnes âgées au Canada tirent profit du système de prestations et avantages fiscaux au titre des personnes âgées. La présente annexe donne les principales caractéristiques des quatre éléments constitutifs de ce système. On trouvera au tableau 2 la ventilation des prestations et avantages fiscaux consentis.

Sécurité de la vieillesse

La Sécurité de la vieillesse (SV) offre une prestation imposable, indépendante de tout autre revenu, à *toutes* les personnes de 65 ans et plus qui remplissent les conditions de résidence. La SV est indexée trimestriellement sur l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation. En janvier 1985, le maximum de la pension de la Sécurité de la vieillesse est de 273,80 $ par mois. Comme il s'agit d'une prestation imposable, le gouvernement fédéral et les provinces pour lesquelles il perçoit les impôts en retirent des recettes fiscales.

Supplément de revenu garanti et Allocation au conjoint

Le Supplément de revenu garanti (SRG) assure, après examen du revenu, des prestations aux bénéficiaires à faible revenu de la SV. Les prestations maximales, indexées tous les trois mois sur l'Indice des prix à la consommation, s'établissent depuis le 1er janvier 1985 à 325,41 $ et à 211,93 $ par mois pour les personnes seules et les personnes mariées respectivement.

L'Allocation au conjoint (AC) assure, après examen du revenu, des prestations aux conjoints de 60 à 64 ans de bénéficiaires de la SV, ainsi qu'aux veufs ou veuves de 60 à 64 ans dont l'admissibilité à l'AC avait été établie avant le décès du conjoint pensionné. Pour les conjoints de pensionnés, le maximum de cette allocation, égale à la pension de la SV plus le SRG au taux de personne mariée, est de 485,73 $ depuis le 1er janvier 1985; pour les veufs ou veuves, il est de 536,26 $.

Le gouvernement a proposé d'étendre l'admissibilité au programme d'Allocation au conjoint à tous les veufs et veuves à faible revenu âgés de 60 à 64 ans.

Exemption en raison d'âge

L'exemption en raison de l'âge est une disposition en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu qui permet aux personnes de 65 ans et plus de réduire de 2480 $ leur revenu imposable en 1984. L'exemption est indexée suivant les majorations de l'Indice des prix à la consommation et peut, tout dépendant du revenu, être transférée d'un conjoint à l'autre.

Tableau 2

Prestations et avantages fiscaux pour les personnes âgées

Prestations et avantages fiscaux annuels nets pour les personnes seules et les couples de deux pensionnés 1984

I Personne seule	Revenu*					
Programme	0	4 000 $	8 000 $	15 000 $	30 000 $	50 000 $
SV (après impôt)	3 219	2 809	2 361	2 272	2 009	1 767
SRG	3 419	1 525	0	0	0	0
Exemptions fiscales	0	410	925	1 022	1 308	1 569
Total des prestations et avantages fiscaux	6 638	4 744	3 286	3 294	3 317	3 336

II Couple de deux pensionnés	Revenu*					
Programme	0	6 000 $	12 000 $	25 000 $	40 000 $	70 000 $
SV (après impôt)	6 438	5 712	4 834	4 342	3 746	3 396
SRG	5 004	2 165	0	0	0	0
Exemptions fiscales	0	726	1 657	2 100	2 699	3 048
Total des prestations et avantages fiscaux	11 442	8 603	6 491	6 442	6 445	6 444

*Le revenu ne comprend pas la SV et le SRG et est présumé n'être gagné que par un des conjoints.

Déduction relative au revenu de pensions

Cette déduction est une disposition de la Loi de l'impôt sur le revenu qui permet à une personne de soustraire de son revenu imposable les premiers 1000 $ de revenu de pensions ou de rentes privées. Cette déduction n'est pas indexée, mais peut, tout dépendant du revenu, être transférée d'un conjoint à l'autre. Une personne peut s'en prévaloir à l'âge de 60 ans si elle possède un revenu admissible, et dans certaines circonstances avant cet âge.

Ces programmes constituent un système intégré d'aide aux personnes âgées. Ils se sont développés au cours de plusieurs décennies, et ont plus récemment été modifiés de manière à faire en sorte que les nouvelles ressources destinées aux personnes âgées profitent d'abord à celles qui en ont le plus besoin. Par exemple, les trois augmentations de prestations accordées aux personnes âgées depuis 1979, sauf l'indexation régulière, se sont appliquées exclusivement aux bénéficiaires du SRG. Plus récemment encore, le gouvernement fédéral annonçait son intention d'étendre l'Allocation au conjoint à tous les veufs et toutes les veuves à faible revenu de 60 à 64 ans, à compter de l'automne 1985. Une chronologie des changements apportés aux programmes de prestations et avantages fiscaux au titre des personnes âgées suit:

1927
Adoption de la *Loi des pensions de vieillesse*, qui prévoit le partage avec les provinces du coût d'une pension, en fonction du revenu, pour les résidents du Canada âgés de 70 ans et plus.

1948
Introduction d'une exemption personnelle d'impôt de 500 $ pour les personnes de 65 ans et plus.

1951
L'article 94 de l'*Acte constitutionnel de 1867* (anciennement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*) est modifié afin de permettre au Parlement de légiférer en matière de pensions de vieillesse.
La *Loi des pensions de vieillesse* est abrogée et remplacée par la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, qui prévoit à compter de 1952 une pension universelle à taux fixe pour les 70 ans et plus, financée par un impôt spécial.

1966

Entrée en vigueur du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ).

L'âge ouvrant droit aux prestations de la SV et du RPC sera graduellement ramené à 65 ans; il passera de 69 ans en 1966 à 68 ans en 1967, et sera ainsi réduit d'un an chaque année.

Introduction dans la SV et le RPC d'ajustements, limités à 2 pour cent, devant permettre de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie.

1967

Entrée en vigueur du Supplément de revenu garanti (SRG), prestation versée après examen du revenu et égale à 40 pour cent de la SV.

1971

Introduction du taux de personne seule et de personne mariée pour le SRG; 55 $ par mois pour les personnes seules et 47,50 $ pour les couples de deux pensionnés.

L'exemption personnelle d'impôt pour les personnes de 65 ans et plus est portée à 650 $ par année.

1972

Début de l'indexation annuelle intégrale de la SV sur toute la hausse de l'Indice des prix à la consommation.

L'impôt spécial servant à financer la SV est abandonné.

1973

La SV et le SRG sont indexés trimestriellement à compter d'octobre 1973.

1975

Introduction de l'Allocation au conjoint (AC).

La caisse de la SV est abolie; les paiements seront effectués sur le Fonds du revenu consolidé.

Introduction dans la Loi de l'impôt sur le revenu d'une déduction de 1000 $ relativement au revenu de pensions, effective à compter de l'année d'imposition 1975.

1977

Les conditions de résidence sont modifiées afin de prévoir des pensions partielles de la SV établies au taux de 1/40e de la pleine pension pour chaque année passée au Canada après l'âge de 18 ans. Les nouvelles règles s'appliquent aux habitants du Canada qui avaient moins de 25 ans le 1er juillet 1977, ainsi qu'aux personnes de n'importe quel âge qui ne vivaient pas au Canada à cette date, qui n'avaient jamais vécu au Canada après l'âge de 18 ans, et qui n'avaient pas de visa d'immigration valide.

Une disposition est adoptée pour permettre d'inclure les pensions de la SV dans les ententes internationales en matière de sécurité sociale.

1978

Une disposition est adoptée pour permettre de prolonger l'AC pendant une période allant jusqu'à six mois après la mort du pensionné, au taux applicable au moment du décès de ce dernier.

1979

En plus de l'indexation régulière, le SRG et l'AC maximums sont augmentés de 20 $ par ménage de pensionnés (10 $ par conjoint dans un couple; les pensionnés seuls reçoivent 20 $ de plus par mois).

Une disposition est adoptée pour prolonger l'AC après la mort du conjoint pensionné jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne l'âge de 65 ans ou se remarie.

1980

À compter de juillet, le maximum du SRG et de l'AC est augmenté de 35 $ par ménage de pensionnés (17,50 $ par conjoint dans un couple; les pensionnés seuls reçoivent 35 $ de plus). Ces augmentations sont en plus de l'indexation normale.

1983

Indexation de la pension de base de la SV limitée à 6 pour cent en 1983 et à 5 pour cent en 1984.

Le SRG demeure pleinement indexé sur l'Indice des prix à la consommation.

1984

Le SRG pour personne seule est augmenté de 50 $ par mois; cette augmentation prend effet en deux étapes, soit en juillet et en décembre 1984.

Une disposition est adoptée pour ajuster le SRG des bénéficiaires d'une pension partielle de la SV afin de faire en sorte que ceux dont le revenu est faible aient droit au même minimum garanti que les bénéficiaires d'une pleine pension en vertu de la SV, du SRG et de l'AC.

1985

Reprise de l'indexation normale de la Sécurité de la vieillesse en janvier.

ANNEXE C

Dépenses prévues du gouvernement fédéral pour les prestations et avantages fiscaux au titre des enfants et des personnes âgées

1984

(en millions de dollars)

Prestations et avantages fiscaux au titre des enfants	Dépenses	Recettes fiscales Coût	Total
Allocations familiales	2 360	–450	1 910
Exemption au titre des enfants	–	860	860
Crédit d'impôt-enfant	–	1 325	1 325
Total des prestations et avantages fiscaux au titre des enfants	2 360	1 735	4 095

Prestations et avantages fiscaux au titre des personnes âgées	Dépenses	Recettes fiscales Coût	Total
SV	8 065	–515	7 550
SRG/AC	3 030	–	3 030
Exemption pour raison d'âge	–	560	560
Déduction pour revenu de pensions	–	105	105
Total des prestations et avantages fiscaux au titre des personnes âgées	11 095	150	11 245

ANNEXE D

Option de consultation pour la distribution des prestations et avantages fiscaux accordés au titre des enfants

Description

Dans le présent exemple, les Allocations familiales restent inchangées à leur taux de 1985, c'est-à-dire, à 31,27 $ par mois. L'exemption d'impôt au titre des enfants est éliminée et, afin de protéger les prestations et avantages fiscaux consentis aux familles à revenu faible ou moyen, le Crédit d'impôt-enfant passe de 367 $, montant payable par enfant en 1985, à 595 $. Parallèlement, le niveau de revenu au-delà duquel le crédit est progressivement retiré est réduit graduellement de 26 330 à 20 500 $.

Répercussions financières

On estime que le gouvernement fédéral réaliserait, en 1985, des économies de l'ordre de 80 millions de dollars par suite de la mise en vigueur de cette formule et les provinces, de 330 millions. Les économies au niveau du secteur fédéral iraient en diminuant au cours des années subséquentes.

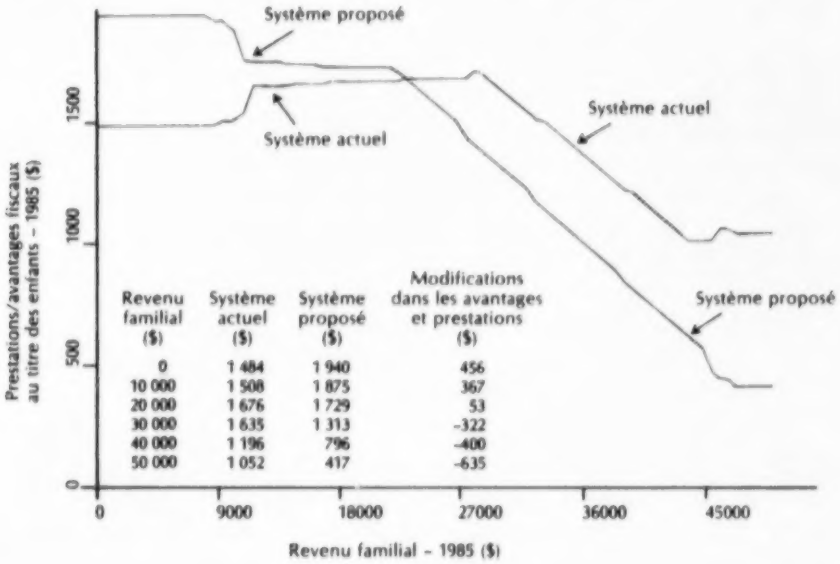
Effet distributif

Le tableau suivant indique la manière dont l'ensemble des prestations et avantages fiscaux se trouve modifié, ainsi que le nombre de familles touchées par ces modifications selon le revenu familial.

Revenu familial	Familles dont les prestations et avantages sont accrus			Familles dont les prestations et avantages sont diminués		
	Montant	Nombre de familles	Gain moyen	Montant	Nombre de familles	Perte moyenne
($)	(M $)	en milliers	($)	(M $)	en milliers	($)
-10 000	96	269	358	-	-	-
10 000 - 20 000	141	570	248	-	-	-
20 000 - 30 000	58	434	133	34	266	127
30 000 - 40 000	5	40	120	181	684	264
40 000 - 50 000	1	8	94	167	548	302
50 000+	-	-	-	329	738	442
Total	301	1 321	228	711	2 236	316

Répercussions sur les familles

Les répercussions sur les familles varieront selon le genre de famille, le nombre d'enfants et la province de résidence. Le graphique suivant indique l'ensemble des prestations et avantages fiscaux dont bénéficie une famille biparentale de deux enfants demeurant en Ontario à mesure que le revenu augmente, selon le système en vigueur et le système proposé. Les prestations et avantages fiscaux commencent à diminuer lorsque le revenu familial dépasse le montant approximatif de 23 000 $. Le tableau inséré montre les prestations et avantages fiscaux accordés à des niveaux de revenu donnés.



Revenu familial ($)	Système actuel ($)	Système proposé ($)	Modifications dans les avantages et prestations ($)
0	1 484	1 940	456
10 000	1 508	1 875	367
20 000	1 676	1 729	53
30 000	1 635	1 313	-322
40 000	1 196	796	-400
50 000	1 052	417	-635

ANNEXE E

Redistribution des prestations et avantages fiscaux accordés au titre des enfants

Description

Dans le présent exemple, les Allocations familiales sont réduites, passant de 31,27 $ par mois qu'elles étaient en 1985 à 20 $. L'exemption d'impôt au titre des enfants est réduite de manière à correspondre à la nouvelle valeur des Allocations familiales (c.-à.-d. de 710 $ à 240 $ par an). Pour protéger les prestations et les avantages fiscaux des familles à revenu faible ou modeste, le Crédit d'impôt-enfant est augmenté de 367 $ par enfant qu'il devrait être en 1985 (pour l'année d'imposition 1984) à 610 $. Parallèlement, le seuil de revenu au-dessus duquel le crédit est progressivement retiré et ramené de 26 330 $ à 25 000 $.

Répercussions financières

On estime que le gouvernement fédéral réaliserait, en 1985, des économies de l'ordre de 130 millions de dollars par suite de la mise en vigueur de cette formule et les provinces, de 150 millions. Les deux paliers de gouvernement constateraient une baisse des économies ainsi réalisées au cours des années subséquentes mais le phénomène serait plus lent dans le cas des provinces.

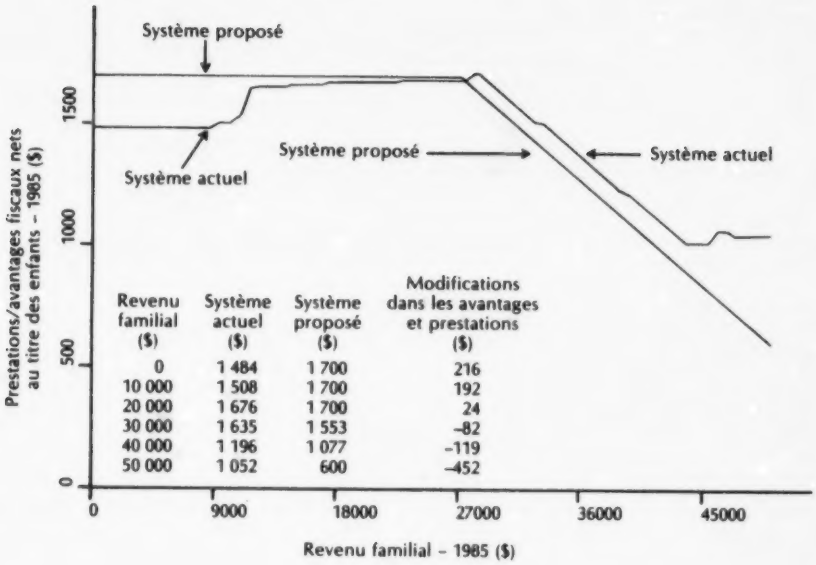
Effet distributif

Le tableau suivant indique la manière dont l'ensemble des prestations et avantages fiscaux se trouve modifié, ainsi que le nombre de familles touchées par ces modifications selon le revenu familial.

Revenu familial	Familles dont les prestations et avantages sont accrus			Familles dont les prestations et avantages sont diminués		
	Montant	Nombre de familles	Gain moyen	Montant	Nombre de familles	Perte moyenne
($)	(M $)	en milliers	($)	(M $)	en milliers	($)
-10 000	45	265	175	-	-	-
10 000 - 20 000	75	565	130	-	-	-
20 000 - 30 000	45	640	65	5	65	120
30 000 - 40 000	10	180	65	80	550	140
40 000 - 50 000	3	60	50	95	505	190
50 000+	1	10	60	275	745	375
	180	1 720	105	455	1 865	245

Répercussions sur les familles

Les répercussions sur les familles varieront selon le genre de famille, le nombre d'enfants et la province de résidence. Le graphique suivant indique l'ensemble des prestations et avantages fiscaux dont bénéficie une famille biparentale de deux enfants demeurant en Ontario à mesure que le revenu augmente, selon le système en vigueur et le système proposé. Les prestations et avantages fiscaux commencent à diminuer lorsque le revenu familial dépasse le montant approximatif de 28 000 $. Le tableau inséré montre les prestations et avantages fiscaux accordés à des niveaux de revenu donnés.



Revenu familial ($)	Système actuel ($)	Système proposé ($)	Modifications dans les avantages et prestations ($)
0	1 484	1 700	216
10 000	1 508	1 700	192
20 000	1 676	1 700	24
30 000	1 635	1 553	–82
40 000	1 196	1 077	–119
50 000	1 052	600	–452